

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis
sur les placements d'enfants en France

(Adopté par l'Assemblée plénière du 6 juillet 2001)

En France, 150 000 enfants sont placés à la suite de décisions administratives ou judiciaires : c'est davantage, en proportion, que dans de nombreux autres pays d'Europe.

A l'occasion de la préparation de la session spéciale de l'assemblée générale des Nations Unies de septembre 2001 consacrée aux enfants et en application, notamment des articles 9 et 27 de la Convention internationale relative aux Droits de l'Enfant (CIDE), de l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la législation française en vigueur, en particulier de l'article premier de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, la Commission nationale consultative des droits de l'homme rappelle que tout doit être fait pour permettre aux enfants d'être élevés par leurs parents, en raison de quoi les soutiens doivent être orientés d'abord vers l'ensemble de la famille.

1. A cet effet, la Commission souhaite voir se concrétiser rapidement les conclusions et propositions
 - du rapport « Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents », rédigé par Pierre Nave et Bruno Cathala avec Jean-Marie Deparis, à la demande conjointe des Ministères de l'Emploi et de la Solidarité et de la Justice, rendu public en juillet 2000 ;
 - du rapport « Le contradictoire et la communication des dossiers en assistance éducative » réalisé par un groupe de travail présidé par Jean-Pierre Deschamps, destiné au Ministère de la Justice ;
 - du rapport du groupe de travail « Famille et pauvreté », installé par la Ministre déléguée à la famille et à l'enfance en septembre 2000.

2. La Commission insiste sur la priorité qui doit être donnée à la prévention entendue comme offre d'accompagnement et non comme renforcement du contrôle. Les soutiens offerts par la famille élargie (grands-parents...) doivent pouvoir être naturellement pris en compte.

La prévention doit être développée dans le sens d'une recherche de la promotion des familles par l'effectivité de leurs droits fondamentaux et par la mise en œuvre d'actions qui allient soutiens individuels et collectifs multiformes, y compris dans le domaine culturel, offerts par des équipes pluridisciplinaires, d'accord pour intervenir à partir des demandes et aspirations des familles. Ces soutiens à la famille doivent être offerts également, même si un placement est intervenu, pour permettre aux parents de réoffrir le plus vite possible les bonnes conditions d'un retour de leur(s) enfant(s) au sein de la famille.

3. La Commission rappelle l'exigence de respecter les droits des familles et des enfants, en particulier :
- en garantissant l'effectivité à leur égard de tous les droits fondamentaux, tels que rappelés à l'article premier de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ;
 - d'utiliser toutes les mesures possibles de prévention avant de recourir au juge ;
 - en introduisant le contradictoire dans les procédures d'assistance éducative :
 - les familles doivent pouvoir accéder à leur dossier avant l'audience et à tout moment de la procédure ;
 - le juge doit les informer, dès la première convocation, qu'elles ont cette faculté et qu'elles peuvent, pour cela, se faire accompagner ; outre les avocats cet accompagnement pourra être effectué par des personnes, associations ou organismes habilités pour cela et dont la liste sera jointe à la convocation de la famille ;
 - l'assistance d'un avocat doit être obligatoire en appel, en cas de placement exceptionnel à la naissance et dans les situations où il apparaît au juge que les intérêts d'un enfant qui n'est pas en âge de s'exprimer sont contraires à ceux de ses parents ;
 - si le juge sent qu'il se trouve avec la famille dans une situation d'incompréhension forte, de tension trop grande ou de conflit, il doit avoir l'obligation de conseiller à la famille de recourir à l'assistance d'un avocat ;
 - l'avocat doit pouvoir obtenir copie des pièces du dossier et pas seulement le droit à consultation sur place ;
 - les avocats ainsi sollicités doivent être particulièrement formés à la connaissance des personnes en situation de précarité (puisqu'elles sont majoritaires dans ces procédures), au dialogue avec elles et au droit de la protection de l'enfance ;
 - lorsqu'un placement provisoire a été ordonné en urgence, sans audition préalable de la famille, le juge des enfants doit avoir l'obligation de recevoir la famille dans un délai de 15 jours, faute de quoi les enfants sont remis à la famille ;
 - le code de procédure civile doit prévoir une procédure d'appel en urgence et les cours d'appel doivent être dotées des moyens d'examiner les appels d'ordonnances de placement provisoire dans un délai de moins de 3 mois, faute de quoi les enfants seront remis à leur famille.
4. Dans le cas où une séparation s'avère néanmoins nécessaire, notamment en application de l'article 19 de la CIDE, la Commission demande que soient recherchées des solutions alternatives diversifiées qui permettent de sortir de la logique binaire dénoncée par le rapport Nave-Cathala (placement ou AEMO), en s'appuyant sur les expériences novatrices déjà menées.
- Elle réclame :
- que la loi concernant la non séparation des fratries en cas de placement (loi du 30 décembre 1996) soit rigoureusement appliquée ;
 - que le lieu de placement des enfants soit le plus proche possible du domicile de leurs parents (art. 135 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions) et que soient prises en compte leurs difficultés éventuelles de déplacement pour maintenir les liens avec leurs enfants (difficultés financières ou autres) ;
 - que soit respectée la place des parents à tous les stades de la procédure ;
 - que soient interdits les placements à la naissance, sauf nécessité impérieuse et dûment motivée et jamais effectués selon la procédure d'urgence (la naissance n'étant pas un fait imprévisible qui ne permettrait pas d'entendre les parents) ;

- que les placements à la naissance qui auront néanmoins été ordonnés fassent l'objet d'un réexamen dans les 15 jours puis dans les 3 mois ;
 - que les placements en urgence effectués sans audition préalable ni des parents ni des enfants soient limités strictement aux cas d'urgence avérée, fondée sur des faits précis.
5. La Commission attire l'attention sur le risque de comportements destructeurs qui consistent à changer un enfant de famille d'accueil dès qu'un attachement trop fort se manifeste. Cet attachement est nécessaire au développement et à l'épanouissement de l'enfant et doit pouvoir se vivre sans concurrence avec la famille d'origine à laquelle l'enfant est également attaché, à condition qu'il soit élevé dans le respect de sa famille d'origine - et non dans le mépris à son égard - et dans la compréhension claire de la place de chacun.
6. La Commission recommande :
- qu'un travail soit systématiquement mené avec la famille d'origine de façon à la rétablir dans ses droits fondamentaux et/ou à renforcer les capacités parentales qui lui ont fait défaut (conformément aux missions de l'aide sociale à l'enfance) ;
 - que les lieux de placement institutionnels soient régulièrement contrôlés et évalués ;
 - que les procédures d'agrément des assistantes maternelles prennent en compte sérieusement l'ensemble de la famille d'accueil et que ces agréments soient renouvelés périodiquement après évaluation rigoureuse de la qualité de l'accueil offert ;
 - que la formation des assistantes maternelles comporte obligatoirement une phase initiale qui se situe en amont de l'arrivée d'un enfant dans leur foyer ;
 - que les juges des enfants aient l'obligation de réexaminer tous les ans la situation des enfants pour lesquels ils ont pris des décisions de placement, ainsi que celle de leur famille ;
 - qu'à cette occasion, un bilan du travail fait avec l'enfant et avec sa famille d'origine soit précisément dressé.
- Ces différentes évaluations devront se faire en associant l'Etat, les départements, les acteurs professionnels (magistrats, travailleurs sociaux, avocats), les associations et les usagers de l'aide sociale à l'enfance (enfants et parents).
7. La Commission insiste sur l'obligation de respecter la loi en ce qui concerne l'audition des enfants, conformément à l'article 12 de la CIDE : chaque enfant, en âge de s'exprimer, doit être entendu par le juge ; en cas de placement, il doit pouvoir s'exprimer régulièrement sur sa propre situation et sur son degré de satisfaction concernant la solution de placement retenue pour lui.
8. La Commission réclame enfin que des moyens financiers soient dégagés. Il est indispensable en particulier :
- de dispenser aux travailleurs sociaux et aux juges des enfants, ainsi qu'aux avocats, une formation qui leur permette de mieux comprendre les familles qu'ils rencontrent, dont une majorité vit des situations de pauvreté ;
 - de leur garantir les moyens d'un travail en concertation, dans le respect de l'enfant, de ses parents et des acteurs impliqués autour d'eux, y compris des travailleuses familiales et des assistantes maternelles ;
 - de créer des postes supplémentaires de travailleurs sociaux, et dans les tribunaux et cours d'appel actuellement surchargés, des postes supplémentaires de juges des enfants, et d'une façon générale de magistrats spécialisés ; ces créations doivent s'accompagner d'une réforme de la carte judiciaire pour veiller à une meilleure répartition des moyens, et d'une volonté de déjudiciarisation de l'assistance éducative.